Industry Canada Industrie Canada

Foreign Investment
Restrictions Applicable to

TELECOMMUNICATIONS COMMON CARRIERS

DISCUSSION PAPER

CANADA'S
INNOVATION
STRATEGY

Canada

103-02138/

Foreign Investment
Restrictions Applicable to

TELECOMMUNICATIONS COMMON CARRIERS

DISCUSSION PAPER

November 2002

This publication is available upon request in multiple formats.
Contact the Information Distribution Centre at the numbers listed below.

For additional copies of this publication, please contact:

Information Distribution Centre
Communications and Marketing Branch
Industry Canada
Room 268D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436
E-mail: **publications@ic.gc.ca**

This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:
http://www.innovationstrategy.gc.ca

Permission to Reproduce
Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Industry Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Industry Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Industry Canada.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail:
copyright.droitdauteur@communication.gc.ca

Cat. No. Iu4-25/2002
ISBN 0-662-66985-1
53826B

CONTENTS

1 INTRODUCTION 1

Context 1

Implications for Canada's Telecommunications Sector 1

Impact of Current Regulations on Investment 2

2 BACKGROUND 3

3 ACHIEVING BALANCE IN POLICY OBJECTIVES — ISSUES FOR REVIEW 5

Canada's Investment Performance 6

Questions on the Impact of Foreign Investment Restrictions 7

Overall Investment 7

The Experience of Other Countries 7

State Ownership Approach 7

Restrictions on Traditional Providers Only 8

Licensing Approach 8

Timing of Implementation 8

APPENDIX SUMMARY OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS IN OTHER OECD COUNTRIES 9

INTRODUCTION

The Government of Canada is interested in better understanding how the telecommunications foreign investment restrictions are affecting the telecommunication industry. This document gives background on these provisions, describes the approaches adopted in the other countries and poses a number of questions for consideration.

This discussion document is designed to seek views and to ensure that an appropriate balance in Canada's policy objectives continues to be achieved.

CONTEXT

Canada's Innovation Strategy, which is intended to increase jobs and economic growth through a more competitive Canadian economy, became public on Feb. 12, 2002. The Minister of Industry released his portion of the strategy in a paper entitled *Achieving Excellence: Investing in People, Knowledge and Opportunity*. He called on business, academic and public sector leaders to work with all levels of government to help identify ways to meet the national goals identified in *Achieving Excellence*.

In *Achieving Excellence*, the Government of Canada set out goals, targets and priorities designed to encourage Canadian firms to invest in innovative products and ideas, and to attract the people and capital required to fuel innovation.

Those goals, targets and priorities are:

- *Better knowledge performance.* Create knowledge and bring ideas to market more quickly, with increased R&D investment across all sectors;
- *Enhanced skills.* Ensure that Canada has enough highly qualified people with the skills to succeed in the global knowledge-based economy;
- *More innovative environment.* Modernize business and regulatory policies to stimulate innovation excellence while protecting the public interest; and
- *Strengthened communities.* Support innovation at the local level to ensure that Canadian communities encourage investment and opportunity.

Central to this strategy is ensuring that Canada enhances its status as a magnet for foreign direct investment.

The 2002 Speech from the Throne emphasized that the knowledge economy demands more creative approaches to regulation. A series of Smart Regulation initiatives were outlined to formulate government regulations that protect the public while at the same time removing barriers to innovation and improving Canada's investment climate.

IMPLICATIONS FOR CANADA'S TELECOMMUNICATIONS SECTOR

In the telecommunications sector, the government recognizes that if innovation is to be stimulated, there is a need to examine regulatory policy as it affects investment — in particular, restrictions on investment by non-Canadians.

The Government of Canada has traditionally held the view that domestic ownership of Canada's telecommunications infrastructure is essential to national sovereignty and security. The *Telecommunications Act* put in place limitations on foreign voting equity and prohibited foreign control of companies in the sector. This regulatory regime, at the same time, recognizes that foreign investment is important for the industry as it provides much needed capital to expand and improve the telecommunications services so vital to the functioning of the Canadian economy and Canadian society as a whole. The importance of the telecommunications sector to the Canadian economy has become increasingly critical — the availability of low cost, sophisticated, universally available telecommunications services is one of the platforms on which an innovative society and economy are being built.

The Government of Canada therefore clearly recognizes that attracting foreign investment is vital to the Canadian telecommunications industry.

IMPACT OF CURRENT REGULATIONS ON INVESTMENT

In recent years the government has received many requests that the rules governing foreign investment in the telecommunications industry be reviewed.

In 2001, the National Broadband Task Force, whose membership reflected broad representation from Canadian industry, academia and other non-profit organizations, recommended that:

" . . the federal government should conduct an urgent review of foreign investment restrictions for telecommunication common carriers and distribution undertakings with a view to determining whether they are currently restricting or are likely to restrict increased industry participation in the competitive deployment of broadband infrastructure in Canada."

Underlying such requests and recommendations has been clear concern that the foreign investment restrictions may be limiting access to capital in Canada, and may therefore be impeding innovation and expansion within the Canadian economy.

Telecommunications companies around the world — including Canadian companies — are facing significant financial challenges. No company has been insulated from recent difficulties in the industry. In Canada some telecommunications companies have ceased operations, others have been forced to seek protection from their creditors, and yet others have had to restructure financially. Most large companies have had their credit ratings downgraded. Given these financial challenges, it is not surprising that requests for a review of investment restrictions have intensified in recent months.

Within the context of *Canada's Innovation Strategy*, the commitment in the Speech from the Throne to Smart Regulation, and the recommendation of the National Broadband Task Force, the Government of Canada believes that this is an appropriate time to solicit views on our foreign investment restrictions. Canadians need to decide whether the current approach remains the best means of achieving the objectives of strong investment and national economic sovereignty.

BACKGROUND

In July 1987, Canada's then Minister of Communications* introduced a comprehensive policy document on telecommunications: *A Policy Framework for Telecommunications in Canada*. The document set out policy proposals on a number of telecommunications issues, including foreign investment. It noted "the government's longstanding view that domestic ownership of Canada's telecommunications infrastructure is essential to national sovereignty and security."

At that time, the then Minister announced:

> ***"To harmonize Canadian policy with that of other countries and ensure our national sovereignty, security and economic, social and cultural well being, legislation will soon be tabled. The guidelines of Canadian control and 80 percent ownership for Type I carriers are effective from the time of announcement."***

This was the first time that the Government of Canada had enunciated its intention to apply foreign investment restrictions to all facilities-based telecommunications service providers. However, as the Policy Framework pointed out, there had been previous examples of such measures having been implemented on an individual basis.

It was noted that "in the licensing of cellular communications, in 1984, the Minister of Communications had included provisions relating to domestic ownership and control." These provisions were put in place consistent with the government's longstanding view that "domestic ownership of Canada's telecommunications infrastructure is essential to national sovereignty and security." The document also referred to the *Teleglobe Canada Act* of 1987 and the *Telesat Canada Act* of 1991, which placed ownership restrictions on these two companies.

* *In 1993, responsibility for the* Telecommunications Act *was transferred to the Minister of Industry.*

The *Telecommunications Act* of 1993 established foreign investment restrictions consistent with the announcements of 1987. Section 16 of this Act requires that in order to be eligible to operate in Canada, a telecommunication common carrier must be a "Canadian-owned and controlled corporation," incorporated or continued under the laws of Canada. Subsection 16(3) of the Act specifies that a corporation is Canadian-owned and controlled if:

(a) not less than eighty per cent of the members of the board of directors of the corporation are individual Canadians;

(b) Canadians beneficially own, directly or indirectly, in the aggregate and otherwise than by way of security only, not less than eighty per cent of the corporation's voting shares issued and outstanding; and

(c) the corporation is not otherwise controlled by persons that are not Canadians.

In 1994, the Government of Canada promulgated the *Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations*, which set the minimum Canadian ownership level for ownership at the holding company level at 66 and two thirds percent of voting shares. Section 10 of the *Radiocommunication Regulations*, effective November 27, 1996, made pursuant to the *Radiocommunication Act*, requires that persons or entities eligible to be issued radio licences as radiocommunication common carriers must meet Canadian ownership and control requirements that are identical to those established for telecommunications common carriers.

ACHIEVING BALANCE IN POLICY OBJECTIVES — ISSUES FOR REVIEW

The Government of Canada has consistently pursued economic sovereignty objectives through its regulation of the telecommunications sector. The *Telecommunications Act* of 1993 states that "telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty." These objectives remain unchanged.

At the same time, the Government of Canada has long recognized the benefits of foreign direct investment to both the telecommunications sector and Canada's economy as a whole. Foreign investment stimulates job creation, technological advancement, and economic growth.

In the telecommunications sector, foreign participation is often necessary to permit the transfer of technology and the establishment of partnerships necessary to offer service in the international marketplace. Moreover, Canadian equity markets are not always in a position to provide the high risk capital required to create new companies, or to finance the deployment of new or improved services.

This is why the Government of Canada has taken a balanced approach by permitting significant amounts of foreign capital while at the same time requiring that every facility-based service provider be majority Canadian-owned and controlled.

Canada's economic structure is in the process of making a rapid transition to the new networked global economy. Electronic commerce is becoming increasingly important to every country's economic well being. Canadians have begun to rely on online services for the provision of everything from health care to education to enterprise to entertainment.

The telecommunications infrastructure is the platform over which all of these services are provided. The importance of the telecommunications sector to the Canadian economy has therefore grown as this trend has continued. The capital requirements of the telecommunications industry are growing, to provide traditional services in a competitive environment as well as to finance the provision of new services for the new networked economy.

Capital is not easy to come by in an environment in which investor confidence in the industry has been shaken by the collapse of high technology and Internet-based companies, coupled with many companies in the telecommunications field failing to meet financial targets. The Government of Canada recognizes that it is time to re-evaluate whether the current approaches represent the most effective means of achieving balanced policy objectives in the telecommunications sector.

The essential question for government and all Canadians comes down to this:

"How can Canadians secure access to a larger capital pool for investment in new and improved telecommunications infrastructure without compromising their national sovereignty policy objectives?"

CANADA'S INVESTMENT PERFORMANCE

Like Canada, many other countries are experiencing the transformation to the new networked economy and this has triggered a world-wide rush to invest in new telecommunications infrastructure. Many Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) countries once had foreign investment restrictions, but many reduced or removed their foreign investment limitations in 1996, in the context of the WTO Agreement on Basic Telecommunications Services (*see Appendix — Summary of Foreign Investment Restrictions in Other OECD Countries*).

The OECD's *Communications Outlook 2000* shows that in 1988, Canada's per-capita investment in telecommunications was $US 127, compared to $US 93 for the United States and an average of $US 83 for other OECD countries. By 1999, the latest year for which OECD data is available, Canada's per-capita investment had increased by about a third to $US 171, but meanwhile per-capita investment in the U.S. had more than tripled, to $US 324. The average for other OECD countries had increased to $US 134.

This pattern of growth in international telecommunication services has since shifted: declines in capital expenditures in the telecommunications sector began to be show up the United States in 2001, while they didn't appear in Canada until 2002.

QUESTIONS ON THE IMPACT OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS

It is within the context of an industry that has shown such a high degree of fluctuation in recent years that the following questions are posed. The questions relate to three areas — overall investment, the experience of other countries and timing of implementation.

Overall Investment

Question 1

Do current Canadian foreign investment restrictions significantly affect the amount of capital available in Canada to invest in the telecommunications industry?

Question 2

Should Canada's relative per-capita investment performance in this sector be a source of concern, or has there simply been 'over-investment' in the U.S.?

Question 3

To what extent, if any, can differences in investment levels be attributed to foreign investment restrictions?

Foreign companies are currently allowed to make minority investments in Canadian telecommunications firms, but they are prevented from establishing and controlling a subsidiary in Canada.

Question 4

Are there foreign companies that would like to establish operations in Canada and, if so, would their entrance likely affect the provision of new or improved services to Canadians, and stimulate a more competitive Canadian market structure?

Establishing and sustaining telecommunications firms capable of competing with established service providers requires significant amounts of capital. A number of new competitive providers have recently experienced financial difficulty, while most others have yet to achieve profitability.

Question 5

Could altering Canada's foreign investment restrictions materially affect the ability of new competitive providers to establish and maintain financial stability, and to what extent can one link any relaxation of foreign investment restrictions with the creation of a more competitive Canadian telecommunications industry?

The Government of Canada is committed to making sure that all Canadian communities share in the benefits of the broadband revolution. The commitment has special import for rural and remote communities, where the business case for private investment in broadband infrastructure is weak.

Question 6

Would altering the foreign investment restrictions assist the deployment of broadband infrastructure in rural and remote communities?

The Experience of Other Countries

Countries around the world are facing the policy challenge of how to encourage investment in the telecommunications sector while retaining a significant degree of economic sovereignty. These countries have responded in a variety of ways, and their experience may provide useful guidance in the context of this review. The Appendix contains a summary of foreign investment restrictions in other OECD countries. Comment is sought on whether and how these approaches might be adapted to the Canadian situation.

State Ownership Approach

Some countries that had foreign ownership restrictions similar to Canada's now allow foreign companies to establish, own and control operations in their countries. At the same time they have retained direct state ownership and control of the traditional telecommunications provider. Since government ownership of telecommunications companies is limited to SaskTel and a number of smaller municipally owned companies, this model would appear to have limited applicability to Canada.

Restrictions on Traditional Providers Only

Other countries — like Spain, Japan, Australia, Portugal, Italy, Netherlands, New Zealand, Norway and Hungary — have allowed foreign companies to establish, own and control new telecommunications companies in their domestic markets, but have retained special restrictions over the ownership of the existing traditional telecommunications service providers.

Licensing Approach

Many countries have instituted a licensing regime for telecommunications companies. The United States, for example, requires a licence for all telecommunications companies. In principle there are no U.S. foreign investment restrictions for WTO member countries. But mergers and acquisitions are examined on a case-by-case basis. The proposed mergers and acquisitions may — on a case-by-case basis — be approved, approved with conditions, or denied. In Canada, only providers of international telecommunications services are required to be licensed.

Question 7

Should Canada adopt the approach of other countries by placing restrictions only on the existing traditional telecommunications service providers?

Question 8

If this approach were adopted in Canada, which companies would be required to continue to be Canadian owned and controlled? All incumbent providers? Just large incumbent providers?

Question 9

Should the current ownership and control limitations be maintained for these companies, or should the voting limitation be raised from the current 20 percent limit for operating companies to some other level, while retaining the majority Canadian ownership and control? What would be an appropriate level?

Question 10

Should the U.S. approach of licensing be applied in Canada? Would all telecommunications carriers need to be licensed?

Question 11

The government could review all applications for licence transfers and ensure the continued Canadian ownership and control of 'major' companies in the context of merger and acquisition proposals. If this approach were taken, how should a 'major' company be defined?

Question 12

In cases in which mergers and acquisitions are approved, what conditions would be appropriate to ensure the achievement of other public policy objectives?

Timing of Implementation

Many industry representatives have commented to the government on the need for changes to these investment restrictions, and the best timing for implementation if changes are made. Some do not advocate any change. Some have said that change will eventually be required, but that the need is not immediate. And some have argued that immediate action is necessary to address the financial needs of companies that could make significant contributions to a competitive industry.

Question 13

Were the government to make any changes to these foreign investment restrictions, would it be appropriate to introduce some form of delay between when the changes would be announced and when they would take effect?

SUMMARY OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS IN OTHER OECD COUNTRIES

Australia
Telstra, once full privatisation is implemented, will be subject to a 35% limit on total foreign ownership and a 5% limit on individual foreign ownership. There is a legislative requirement ensuring that Telstra's Chair, and the majority of Telstra's directors, are Australian citizens and that Telstra's head office, base of operations and place of incorporation remain in Australia. Prior approval is required for foreign involvement in the establishment of new entrants to, or investment in existing businesses in, the telecommunications sector.

Austria
No foreign ownership restrictions.

Belgium
No foreign ownership restrictions.

Czech Republic
No foreign ownership restrictions.

Denmark
No foreign ownership restrictions.

Finland
No foreign ownership restrictions.

France
20% limitation on direct foreign investment (for companies outside the European Economic Area) for the mobile communications sector.

Germany
No foreign ownership restrictions.

Greece
No foreign ownership restrictions.

Hungary
No foreign ownership restrictions.

Iceland
No foreign ownership restrictions.

Ireland
No foreign ownership restrictions.

Italy
No foreign ownership restrictions.

Japan
Foreign ownership of NTT is restricted to up to 20% of issued shares.

Korea
The limit of foreign shareholding for facilities-based service providers is 33% (20% for KT). Individual shareholding is restricted up to 10% for facilities-based service providers (15% for KT).

Luxembourg
No foreign ownership restrictions.

Mexico
Concessions are only granted to individuals or corporations of Mexican nationality. Foreign investment can

be no greater than 49% except for cellular telephony services where permission is required from the Commission of Foreign Investment for a greater level of foreign participation.

Netherlands
No foreign ownership restrictions.

New Zealand
No single foreign entity is permitted to own more than 49.9% of shares of Telecom New Zealand and government permission is required for any single foreign investor wishing to own more than 10% of Telecom NZ. Government's Kiwi (or golden) share provides special voting rights to control the maximum shareholding of any single foreign party and transfers of blocks of shares among parties. No restrictions on other operators.

Norway
The PTO is a limited company in which the state must own shares. A change in ownership requires approval by Parliament.

Poland
Foreign ownership restriction for national and local telecommunication services, mobile services and cable television services: shares of foreign equity in company cannot exceed 49%, share of votes of the foreign organization and of the organisations controlled by foreign equity at the general shareholders meeting shall not exceed 49%; Polish citizens residing in Poland shall have the majority on the management and the supervisory boards. Provision of international telecommunication networks and services and radio-communications networks and services providing international services restricted to entities with 100% Polish capital share. Foreign ownership limitations cancelled when the Telecommunication Law entered into force (01/01/2001).

Portugal
No foreign ownership restrictions.

Spain
Preliminary administrative authorization required when any individual or corporation, whether national or foreign, is about to obtain control over 10% or more of Telefonica equity.

Sweden
No foreign ownership restrictions.

Switzerland
No foreign ownership restrictions; federal government required to retain majority shareholding in Swisscom.

Turkey
After the monopoly has ended in 2004 new licences will require not less than 51% equity by Turkish citizens.

United Kingdom
No foreign ownership restrictions

United States
20% of capital stock of a common carrier radio licensee may be foreign-owned. This level may be exceeded unless FCC determines that foreign ownership is not in the public interest. Wireline common carriers are not subject to these restrictions.

Source: Organisation for Economic Cooperation and Development, Communications Outlook 2001, *Paris 2001.*

Industrie Canada Industry Canada

Les restrictions à l'investissement étranger dans les ENTREPRISES de TÉLÉCOMMUNICATION

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA STRATÉGIE D'INNOVATION DU CANADA

Canada

Les restrictions à l'investissement étranger dans les **ENTREPRISES** de **TÉLÉCOMMUNICATION**

DOCUMENT DE TRAVAIL

Novembre 2002

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande. Communiquer avec le Centre de diffusion de l'information dont les coordonnées suivent.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser également au :

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications
et du marketing
Industrie Canada
Bureau 268D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436
Courriel : **publications@ic.gc.ca**

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web (**http://www.strategieinnovation.gc.ca**).

Autorisation de reproduction
À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre autorisation d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à **copyright.droitdauteur@communication.gc.ca**.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-25/2002
ISBN 0-662-66985-1
53826B

Contient
10 p. 100 de
matières
recyclées

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

Contexte 1

Conséquences pour le secteur des télécommunications canadien 2

Incidence de la réglementation actuelle sur l'investissement 2

2 CONTEXTE 3

3 ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE DANS LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES — QUESTIONS À EXAMINER 5

Performance du Canada sur le plan de l'investissement 6

Questions sur l'impact des restrictions à l'investissement étranger 6

Investissement général 6

L'expérience d'autres pays 7

Propriété de l'État 7

Restrictions visant uniquement les fournisseurs de services traditionnels 7

Délivrance de licences 8

Calendrier d'application 8

APPENDICE RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS LES AUTRES PAYS DE L'OCDE 9

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada cherche à mieux comprendre en quoi les restrictions à l'investissement étranger dans les télécommunications ont un impact sur cette industrie. Le présent document remet ces dispositions en contexte, décrit les approches adoptées par d'autres pays et posent plusieurs questions.

Ce document de travail vise à recueillir des points de vue et à faire en sorte que l'on continue d'arriver à un juste équilibre dans la réalisation des objectifs stratégiques du Canada.

CONTEXTE

Le 12 février 2002 était publiée la *Stratégie d'innovation du Canada* qui vise à stimuler l'emploi et la croissance économique en rendant notre économie plus concurrentielle. Le ministre de l'Industrie a publié sa partie de la Stratégie dans un document intitulé « *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités* », et invité les entreprises, les universités et le secteur public à collaborer avec tous les paliers de gouvernement afin de réaliser les objectifs nationaux en matière d'innovation qui sont énoncés dans *Atteindre l'excellence*.

Dans *Atteindre* l'excellence, le gouvernement du Canada fixe des objectifs, des cibles et des priorités afin d'encourager les entreprises canadiennes à investir dans des produits et idées novateurs, et d'attirer les personnes et les capitaux nécessaires pour alimenter l'innovation.

Voici ces objectifs, ces cibles et ces priorités :

- *Une meilleure performance sur le plan du savoir* — créer du savoir et accélérer la commercialisation des idées, en faisant en sorte que tous les secteurs investissent plus dans la recherche-développement;
- *Renforcer les compétences* — s'assurer que le Canada dispose de suffisamment de personnes hautement qualifiées possédant les compétences nécessaires pour réussir dans l'économie mondiale du savoir;
- *Un milieu plus novateur* — moderniser les politiques commerciales et réglementaires afin de favoriser l'excellence en matière d'innovation, tout en protégeant l'intérêt public;
- *Renforcer les collectivités* — encourager l'innovation au niveau local pour que les collectivités canadiennes attirent l'investissement et offrent des débouchés.

Cette stratégie vise principalement à faire en sorte que le Canada attire encore plus l'investissement direct étranger.

Le discours du Trône de 2002 soulignait que l'économie du savoir exige l'adoption d'approches plus créatives en matière de réglementation. Il traçait une série d'initiatives de réglementation intelligente servant à formuler des règlements qui protègent le public tout en éliminant les obstacles à l'innovation et en améliorant le climat d'investissement au Canada.

CONSÉQUENCES POUR LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIEN

Le gouvernement reconnaît qu'en ce qui concerne le secteur des télécommunications, si l'on veut stimuler l'innovation, il faut examiner la politique de réglementation, car elle influe sur l'investissement, et en particulier, les restrictions à l'investissement qui visent les étrangers.

Depuis longtemps, le gouvernement du Canada estime que, pour préserver la souveraineté et la sécurité nationales, l'infrastructure des télécommunications doit être la propriété d'entreprises canadiennes. La *Loi sur les télécommunications* limite la participation étrangère avec droit de vote et interdit à des entités étrangères de contrôler des entreprises de ce secteur. Parallèlement, ce régime de réglementation reconnaît que l'investissement étranger est important pour l'industrie, car il fournit des capitaux fort nécessaires pour l'expansion et l'amélioration des services de télécommunication, si essentiels au fonctionnement de l'économie canadienne et de la société canadienne dans son ensemble. Le secteur des télécommunications revêt une importance de plus en plus capitale dans l'économie canadienne, car l'existence de services de télécommunication perfectionnés, universels et à faible coût est l'un des piliers sur lesquels se bâtissent une économie et une société novatrices.

Le gouvernement du Canada reconnaît donc clairement qu'il est essentiel pour l'industrie canadienne des télécommunications d'attirer l'investissement étranger.

INCIDENCE DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE SUR L'INVESTISSEMENT

Au cours des dernières années, on a souvent demandé au gouvernement de revoir la réglementation de l'investissement étranger dans l'industrie des télécommunications.

En 2001, le Groupe de travail national sur les services à large bande, dont les membres étaient représentatifs de l'ensemble de l'industrie canadienne, des universités et d'autres organismes sans but lucratif, recommandait ceci :

« Il est urgent que le gouvernement fédéral examine les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication et de câblodistribution afin de déterminer si elles empêchent actuellement ou pourraient empêcher éventuellement l'industrie de participer davantage au déploiement concurrentiel de l'infrastructure à large bande au Canada. »

Derrière ces requêtes et ces recommandations perçait clairement la crainte que les restrictions à l'investissement étranger limitent l'accès au capital au Canada et freinent donc l'innovation dans l'économie canadienne et l'expansion de celle-ci.

Les entreprises de télécommunication du monde entier, y compris les entreprises canadiennes, sont confrontées à de sérieux problèmes financiers et aucune n'est épargnée par les difficultés que connaît l'industrie depuis quelque temps. Au Canada, certaines entreprises de télécommunication ont cessé leurs activités, d'autres ont été forcées de demander à être protégées de leurs créanciers et d'autres encore ont dû procéder à des restructurations financières. La plupart des grandes entreprises ont vu leur cote de solvabilité révisée à la baisse. Étant donné ces enjeux financiers, il n'est pas étonnant que les demandes de réexamen des restrictions à l'investissement se multiplient ces derniers mois.

Dans le cadre de la *Stratégie d'innovation du Canada*, et suite à l'engagement pris dans le discours Trône de mettre en place une Stratégie de réglementation intelligente, et à la recommandation du Groupe de travail national sur les services à large bande, le gouvernement du Canada est d'avis que le moment est venu de sonder l'opinion sur les restrictions à l'investissement étranger. Les Canadiens doivent décider si l'approche actuelle reste le meilleur moyen de parvenir à des investissements importants et de préserver la souveraineté économique nationale.

CONTEXTE

En juillet 1987, la ministre des Communications de l'époque* a présenté une politique globale en matière de télécommunications intitulée *Un cadre de politique pour les télécommunications au Canada*. Ce document proposait des mesures visant diverses questions, dont l'investissement étranger. En outre, il soulignait « l'opinion de longue date du gouvernement selon laquelle la propriété canadienne de l'infrastructure des télécommunications au Canada est essentielle à la souveraineté nationale et à la sécurité ».

La même Ministre avait alors annoncé ce qui suit :

> « ***Afin d'harmoniser la politique canadienne avec celles d'autres pays et d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national, une nouvelle loi sera bientôt déposée. Les lignes directrices concernant le contrôle des entreprises de télécommunication de type I par des Canadiens et la participation à 80 p. 100 entreront en vigueur au moment de l'annonce.*** »

C'était la première fois que le gouvernement du Canada déclarait son intention d'imposer des restrictions à l'investissement étranger à tous les fournisseurs de services de télécommunication dotés d'installations. Cependant, comme le précisait le Cadre de politique, des mesures de ce type avaient déjà été prises sur une base individuelle.

On a fait remarquer qu'en « délivrant des licences d'exploitation de communications cellulaires en 1984, la ministre des Communications avait établi des dispositions sur la propriété et le contrôle canadiens. Ces dispositions ont été prises conformément à l'opinion de longue date du gouvernement selon laquelle la propriété canadienne de l'infrastructure des télécommunications au Canada est essentielle à la souveraineté nationale et à la sécurité. » Le document renvoyait également à la *Loi sur Téléglobe Canada* de 1987 et à la *Loi de la Télésat Canada* de 1991 qui imposaient à ces deux sociétés des restrictions en matière de propriété.

* *En 1993, la responsabilité de la* Loi sur les télécommunications *a été transférée au ministre de l'Industrie.*

La *Loi sur les télécommunications* de 1993 a établi des restrictions à l'investissement étranger qui correspondent à celles annoncées en 1987. L'article 16 de cette Loi souligne que, pour être autorisée à s'établir au Canada, une entreprise de télécommunication doit être une société canadienne contrôlée par des Canadiens et constituée en vertu des lois du Canada. Le paragraphe 16(3) de la Loi stipule que la société est canadienne et contrôlée par des Canadiens si :

a) au moins quatre-vingts pour cent des administrateurs sont des Canadiens;

b) au moins quatre-vingts pour cent des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;

c) elle n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

En 1994, le gouvernement du Canada a promulgué le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes* qui fixait la part minimale de propriété canadienne de la société de portefeuille à 66,66 p.100 des actions avec droit de vote. En vertu de l'article 10 du *Règlement sur la radiocommunication* pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et entré en vigueur le 27 novembre 1996, les personnes ou entités qui peuvent recevoir une licence de radio à titre d'entreprises de radiocommunication doivent satisfaire aux mêmes exigences relatives à la propriété et au contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.

ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE DANS LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES — QUESTIONS À EXAMINER

Le gouvernement du Canada s'est toujours efforcé, par sa réglementation du secteur des télécommunications, de préserver la souveraineté économique. La *Loi sur les télécommunications* de 1993 confirme « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes ». Le gouvernement du Canada vise toujours les mêmes objectifs.

Parallèlement, le gouvernement du Canada reconnaît depuis longtemps que l'investissement direct étranger est bénéfique pour le secteur des télécommunications et pour toute l'économie canadienne, car il favorise la création d'emplois, les progrès technologiques et la croissance économique.

Dans le secteur des télécommunications, la participation étrangère est souvent nécessaire pour permettre le transfert de technologie et la formation de partenariats nécessaires pour offrir des services sur le marché international. De plus, les marchés boursiers canadiens ne peuvent pas toujours fournir le capital à haut risque indispensable pour créer de nouvelles entreprises ou financer le déploiement de services nouveaux ou améliorés.

C'est pourquoi le gouvernement du Canada a adopté une approche équilibrée en autorisant des capitaux étrangers importants, mais en exigeant en même temps que tous les fournisseurs de services disposant d'installations restent sous propriété et contrôle canadiens.

La structure économique canadienne s'adapte rapidement à la nouvelle économie mondiale des réseaux. Le commerce électronique devient de plus en plus important pour le bien-être économique de tous les pays. Les Canadiens commencent à recourir aux services en ligne pour accéder à tout, des soins de santé aux loisirs, en passant par l'éducation et le commerce.

L'infrastructure des télécommunications est la plateforme à partir de laquelle tous ces services sont fournis. Le secteur des télécommunications a donc pris de l'importance dans l'économie canadienne en même temps que cette tendance. Les besoins en capitaux de l'industrie des télécommunications augmentent, car il lui faut des fonds pour continuer d'offrir des services traditionnels dans un monde concurrentiel et pour financer la prestation de nouveaux services pour la nouvelle économie de réseaux.

Il n'est pas facile de trouver des capitaux dans une conjoncture où la confiance des investisseurs dans l'industrie est ébranlée par l'effondrement de sociétés de haute technologie et de cyberentreprises, auquel s'ajoute l'incapacité de nombreuses sociétés du secteur des télécommunications d'atteindre leurs objectifs financiers. Le gouvernement du Canada reconnaît qu'il est temps de réévaluer les approches actuelles afin de voir si elles permettent de réaliser au mieux des objectifs stratégiques équilibrés dans le secteur des télécommunications.

Il est donc essentiel que le gouvernement et tous les Canadiens se posent la question suivante :

« Comment le Canada peut-il assurer l'accès à un bassin de capitaux plus important afin d'investir dans de nouvelles infrastructures de télécommunications améliorées sans compromettre sa souveraineté nationale? »

PERFORMANCE DU CANADA SUR LE PLAN DE L'INVESTISSEMENT

Tout comme le Canada, beaucoup de pays vivent la transformation qui les fera entrer dans la nouvelle économie de réseau, et cela provoque une ruée mondiale sur l'investissement dans de nouvelles infrastructures de télécommunication. Bon nombre de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) imposaient naguère des restrictions à l'investissement étranger, mais ils les ont réduites ou éliminées en 1996, en application de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC (voir appendice — *Résumé des restrictions à l'investissement étranger dans les autres pays de l'OCDE*).

D'après les données publiées par l'OCDE dans *Perspectives des télécommunications 2000*, en 1998, le Canada investissait 127 $US par habitant dans les télécommunications, comparé à 93 $US pour les États-Unis et à 83 $US pour les autres pays membres de l'OCDE. En 1999, dernière année pour laquelle l'OCDE propose des données, l'investissement par habitant était passé à 171 $US au Canada, alors qu'aux États-Unis, il avait plus que triplé (324 $US) et que dans les autres pays de l'OCDE, il était passé à 134 $US.

Cependant, la courbe de croissance des investissements dans les services de télécommunication internationaux s'est inversée depuis lors. La baisse des dépenses en capital dans le secteur des télécommunications s'est amorcée en 2001 aux États-Unis, tandis qu'au Canada, elle a commencé en 2002.

QUESTIONS SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

C'est dans un climat où l'industrie subit d'importantes fluctuations depuis quelques années que les questions suivantes se posent. Elles ont trait à trois domaines : l'investissement général, l'expérience d'autres pays et le calendrier d'application.

Investissement général

Question 1

Les restrictions qui s'appliquent actuellement à l'investissement étranger au Canada influent-elles beaucoup sur la somme de capitaux que l'on peut investir dans ce pays dans l'industrie des télécommunications?

Question 2

La performance relative du Canada pour ce qui est de l'investissement par habitant dans le secteur des télécommunications devrait-elle être source de préoccupation ou y a-t-il tout simplement « surinvestissement » aux États-Unis?

Question 3

Dans quelle mesure les différences entre les niveaux d'investissement sont-elles imputables aux restrictions à l'égard des investissements étrangers?

À l'heure actuelle, les entreprises étrangères sont autorisées à faire des investissements minoritaires dans les entreprises de télécommunication canadiennes, mais il leur est interdit d'ouvrir ou de contrôler une filiale au Canada.

Question 4

Des entreprises étrangères souhaitent-elles s'établir au Canada? Dans l'affirmative, leur arrivée entraînerait-elle probablement la prestation de nouveaux services améliorés pour les Canadiens et rendrait-elle la structure de marché canadienne plus concurrentielle?

Il faut des capitaux considérables pour implanter durablement des entreprises de télécommunication capables de livrer concurrence à des fournisseurs de services établis. Plusieurs nouveaux fournisseurs de services concurrentiels connaissent des difficultés financières depuis quelques temps, tandis que la plupart des autres n'atteignent pas encore le seuil de rentabilité.

Question 5

La modification des restrictions à l'investissement étranger influera-telle réellement sur la capacité de nouveaux fournisseurs de services concurrentiels de parvenir à une stabilité financière durable? Dans quelle mesure peut-on établir un lien entre l'assouplissement des restrictions à l'investissement étranger et une industrie canadienne des télécommunications plus concurrentielle?

Le gouvernement du Canada s'est engagé à faire en sorte que toutes les collectivités canadiennes bénéficient de la révolution des communications à large bande. Son engagement vise principalement les collectivités rurales et éloignées, où l'on a du mal à convaincre le secteur privé d'investir dans l'infrastructure à large bande.

Question 6

La modification des restrictions à l'investissement étranger facilitera-t-elle le déploiement de l'infrastructure à large bande dans les collectivités rurales et éloignées?

L'expérience d'autres pays

Bien d'autres pays font face au même défi politique et se demandent comment encourager à investir dans le secteur des télécommunications, tout en conservant une grande souveraineté économique. Ils réagissent de diverses façons et leur expérience peut nous éclairer dans cet examen. L'appendice contient un résumé des restrictions à l'investissement étranger dans les autres pays membres de l'OCDE. Nous souhaitons savoir si vous pensez qu'il est possible d'adapter ces approches à la situation canadienne.

Propriété de l'État

Certains pays qui appliquaient des restrictions à la propriété étrangère similaires à celles en place au Canada, autorisent aujourd'hui des sociétés étrangères à installer, à posséder et à contrôler des entreprises sur leur territoire. Parallèlement, l'État conserve la propriété et le contrôle directs du fournisseur de services traditionnels de télécommunication. Ce modèle n'est guère applicable au Canada, puisque les seules entreprises de télécommunication de propriété publique sont Sasktel et certaines petites entreprises municipales.

Restrictions visant uniquement les fournisseurs de services traditionnels

D'autres pays, comme l'Espagne, le Japon, l'Australie, le Portugal, l'Italie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Hongrie, autorisent des sociétés étrangères à établir, à posséder et à contrôler de nouvelles entreprises de télécommunication sur leur marché national, mais continuent d'appliquer des restrictions spéciales sur la propriété des fournisseurs existants de services de télécommunication traditionnels.

Délivrance de licences

Bon nombre de pays ont instauré un régime de délivrance de licences pour les entreprises de télécommunication. Aux États-Unis, par exemple, toutes les entreprises de télécommunication doivent être titulaires d'une licence. En principe, les États-Unis n'appliquent aucune restriction à l'investissement étranger aux pays membres de l'OMC, mais les regroupements d'entreprises sont examinés au cas par cas. Ils peuvent être approuvés sous certaines conditions ou rejetés, toujours au cas par cas. Au Canada, seuls les fournisseurs de services de télécommunication internationaux doivent obtenir une licence.

Question 7

Le Canada devrait-il adopter l'approche d'autres pays et ne placer de restrictions que sur les fournisseurs existants de services de télécommunication traditionnels?

Question 8

Si cette approche était adoptée au Canada de sorte que le régime actuel ne s'applique qu'aux entreprises traditionnelles existantes, quelles entreprises devraient rester propriété canadienne et continuer d'être sous contrôle canadien? Tous les fournisseurs titulaires ou seulement les gros fournisseurs titulaires?

Question 9

Les limites actuelles en matière de propriété et de contrôle devraient-elles être maintenues pour ces entreprises ou la part maximale d'actions avec droit de vote, qui est aujourd'hui de 20 p. 100, devrait-elle être augmentée pour les sociétés en exploitation, tout en conservant une propriété et un contrôle majoritaire canadiens? Quel serait le pourcentage approprié?

Question 10

Devrait-on appliquer au Canada l'approche américaine en matière de délivrance de licences?

Toutes les entreprises de télécommunication devraient-elles être titulaires d'une licence?

Question 11

Le gouvernement pourrait examiner toutes les demandes de transfert de licence et veiller à maintenir la propriété et le contrôle canadiens dans les « grandes » entreprises en cas de regroupement. Le cas échéant, comment faut-il définir une « grande » entreprise?

Question 12

Si l'on approuve des regroupements d'entreprises, quelles conditions faudrait-il imposer pour garantir la réalisation des autres objectifs d'intérêt public?

Calendrier d'application

De nombreux représentants de l'industrie ont parlé au gouvernement de la nécessité de modifier ces restrictions à l'investissement et du meilleur moment pour y procéder. Certains d'entre eux ne préconisent aucun changement. D'autres estiment que des changements finiront par être nécessaires, mais que tel n'est pas le cas dans l'immédiat. D'autres encore pensent qu'il faut agir sans tarder pour répondre aux besoins financiers d'entreprises qui pourraient beaucoup contribuer à l'avenir de l'industrie.

Question 13

Si le gouvernement apportait des changements aux restrictions à l'investissement étranger, devrait-il prévoir un délai entre l'annonce de ces changements et leur entrée en vigueur?

RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS LES AUTRES PAYS DE L'OCDE

Allemagne
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Australie
Une fois la privatisation totale effectuée, la propriété étrangère dans Telstra sera limitée à 35 p. 100 des parts et la propriété étrangère individuelle, à 5 p. 100. La loi prévoit que le président du conseil d'administration et la majorité des administrateurs de Telstra soient citoyens australiens et que le siège de la société, sa base d'opérations et son lieu de constitution en personne morale restent en Australie. La participation étrangère à l'implantation de nouveaux venus dans le secteur des télécommunications ou à des investissements dans des entreprises existantes de ce secteur, est soumise à approbation préalable.

Autriche
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Belgique
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Corée
Les actionnaires étrangers peuvent détenir au maximum 33 p. 100 (20 p. 100 pour KT) des actions chez les fournisseurs de services propriétaires de leurs propres infrastructures, et la participation individuelle est plafonnée à 10 p. 100 (15 p. 100 pour KT).

Danemark
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Espagne
Une personne physique ou morale, qu'elle soit de nationalité espagnole ou étrangère, ne peut pas contrôler plus de 10 p. 100 de Telefonica sans avoir obtenu d'autorisation administrative préalable.

États-Unis
La participation étrangère au capital d'un opérateur titulaire d'une licence radio est autorisée à hauteur de 20 p. 100. Ce plafond peut être dépassé, à moins que la FCC décide que la participation étrangère n'est pas dans l'intérêt public. Les entreprises de télécommunication ne sont pas visées par ces restrictions.

Finlande
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

France
L'investissement direct étranger est limité à 20 p. 100 (pour les sociétés de pays extérieurs à l'espace économique européen) dans le secteur des télécommunications mobiles.

Grèce
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Hongrie
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Irlande
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Islande
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Italie
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Japon
La participation étrangère à NTT est plafonnée à 20 p. 100 des actions émises.

Luxembourg
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Mexique
Des concessions ne sont accordées qu'aux personnes physiques ou morales de nationalité mexicaine. La participation étrangère est plafonnée à 49 p. 100, sauf en ce qui concerne les services de téléphonie cellulaire, pour lesquels elle peut être supérieure, sous réserve d'autorisation de la Commission de contrôle des investissements étrangers.

Norvège
La PTO est une société à responsabilité limitée dont l'État doit être actionnaire. Toute modification dans la participation doit recevoir l'approbation du Parlement.

Nouvelle-Zélande
Aucun opérateur étranger n'est autorisé à détenir plus de 49,9 p. 100 des actions de Telecom New Zealand et tout investisseur étranger qui souhaite acquérir une participation supérieure à 10 p. 100 doit obtenir l'autorisation du gouvernement. Les actions « kiwis » (actions préférentielles) confèrent à l'État des droits de vote spéciaux qui lui permettent de contrôler la participation maximale de toute entité étrangère ainsi que les transferts de blocs d'actions entre différentes entités. Pas de restrictions pour les autres opérateurs.

Pays-Bas
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Pologne
La participation étrangère est limitée en ce qui concerne les services de télécommunication nationaux et locaux, les services mobiles et les services de télévision par câble. La participation étrangère ne peut pas dépasser 49 p. 100, la part des votes détenus par l'entité étrangère et par les entités sous contrôle étranger, à l'assemblée générale annuelle des actionnaires ne doit pas dépasser 49 p. 100. De plus, la majorité des membres de la direction et des conseils d'administration doivent être citoyens polonais et domiciliés en Pologne. La fourniture de réseaux et de services de télécommunication internationaux ainsi que de réseaux et de services de radiocommunication assurant des services internationaux est réservée aux entreprises à 100 p. 100 polonaises. Les limites visant la participation étrangère ont été levées à l'entrée en vigueur de la *Loi sur les télécommunications* (1er janvier 2001).

Portugal
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

République tchèque
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Royaume-Uni
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Suède
Pas de restrictions à la propriété étrangère.

Suisse
Pas de restrictions à la propriété étrangère. Le gouvernement fédéral doit cependant conserver la majorité des actions de Swisscom.

Turquie
Une fois le monopole levé, en 2004, les nouvelles licences exigeront qu'au moins 51 p. 100 du capital soit détenu par des ressortissants turcs.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives des communications de l'OCDE 2001*, Paris 2001.